FEB062024_02B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：28446292 日期：2024年2月6日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名信息技术（IT）企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词， Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出， USCIS可作为酌情事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)项下持有学士学位且学士后渐进工作经验相当于硕士学位的专业人士类别。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人于1984年在巴西获得社会传播学学士学位。在从事计算机销售和市场营销工作后，申请人于1993年在巴西开设了一家电脑商店及相关的服务业务。申请人于2019年以F-1非移民学生身份进入美国，学习英语作为第二语言。

在随申请提交的“ 专业计划与陈述 ”中，申请人表示：“ 我在美国的拟议事业将是开设我自己的公司，继续在美国担任计算机信息系统经理/企业家，为其他组织规划和指导计算机相关活动。 ”

申请人表示其“ 初步计划是购买一个IT特许经营权 ”。申请人称其已“ 与两家IT公司建立联系 ”，这两家公司均在美国售出了数百个特许经营权。申请人表示，两家公司中的一家“ 是全国最具前瞻性的IT特许经营商之一 ”，而另一家公司“ 拥有更广泛的产品组合……，可能是一个更好的商业机会 ”。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求对拟议事业作出更详细的描述。作为回应，申请人提交了一份商业计划，表明“ 他想要在I____I佛罗里达州创办一家IT服务提供公司 ”，以“ 服务于中小企业 ”。申请人表示其“ IT咨询公司 ”随后将在纽约和加利福尼亚开设分支机构。该商业计划未提及初次提交材料中所指名的任何一家特许经营商。商业计划表明“ 公司将提供Microsoft Solutions的实施……以及网络安全解决方案的实施 ”，并“ 将提供IT托管服务 ”和“ 为中小企业提供IT支持 ”。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

在其初次陈述中，申请人表示其“ 将通过组建和领导团队开发关键解决方案，直接为信息技术领域作出贡献 ”。申请人表示其拟议事业将“ [将]企业提升到新的整合高度 ”，“ [简]化和管理系统，使更多农村和经济欠服务地区最大程度受益 ”，并“ [通]过在任何地点、任何时间推广其产品或服务而无需额外费用和额外时间，改善美国公司的销售和服务 ”。申请人主张其拟议事业将“ 帮助在巴西开展业务的美国公司抓住市场和投资机会 ”。

在另一份陈述中，申请人讨论了有关IT行业的一般信息。该信息不能证明申请人具体拟议事业的国家重要性。对拟议事业的论述较为狭窄，细节甚少。例如，申请人主张其“ 有资格促进跨境IT项目 ”。申请人表示“ 他将利用其技能发展全行业结构，这意味着他将提高其[客户]的生产力 ”。申请人未解释提高其客户的生产力如何等同于“ 发展全行业结构 ”。申请人也未详细阐述其拟议事业将“ 推动技术转型 ”和“ 改善IT解决方案 ”的主张。

申请人提交了一封来自~---------~市场营销学副教授的专家意见信，该信未经详细阐述即称申请人“ 能够帮助美国公司找到最佳解决方案并提高生产力，同时改善成本 ”，并很可能“ 将被邀请在讲座、大会和研讨会上演讲 ”。申请人未提供文件证明外界对其工作有此类兴趣。

在RFE中，审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但审理主任要求提供更多有文件证据支持的信息，以证明拟议事业的国家重要性。

作为对RFE的回应，申请人提交了一份商业计划，表明“ 他想要在I____I佛罗里达州创办一家IT服务提供公司 ”，以“ 服务于中小企业 ”。商业计划表明“ [该]商业事业将以多种方式潜在地影响美国 ”。与最初所列主张的益处（包括为客户提供服务和帮助美国公司在巴西开展业务）不同，该商业计划强调所主张的美国境内经济利益，例如吸引投资和创造就业。本办公室将在下文进一步详细讨论该商业计划。

审理主任否决了该申请，指出申请人未证明拟议事业“ 将如何在该领域产生国家或全球影响、将如何具有雇用美国工人的重大潜力、将如何广泛增进社会福利，或将如何影响政府认定为具有国家重要性的事项 ”。审理主任认定，拟议事业带来的益处将主要局限于申请人的公司及其客户。

在上诉中，申请人主张审理主任“ 未对……[该]商业计划给予应有考虑，该计划……允许对[申请人]可能向美国提供的益处作出具体预测 ”。审理主任在否决通知中已确认该商业计划。本办公室同意审理主任的结论，即申请人未提交充分证据支持该商业计划中的主张。

该商业计划包含一个“五年预计工资支出”表，显示计划雇用销售总监、销售经理、文员和客户经理，并以承包商方式聘用技术人员。该表表明，申请人在第五年将共有18名员工和30名承包商。

另一张标题为“五年就业创造汇总”的表格表明，拟议事业在此期间将创造120个工作岗位，包括56名全职雇员和64名承包商。然而，这些数字因将同一批雇员跨多个年度重复计算而被夸大，即将每年的总数加到下一年的总数上。在记录的其他部分，申请人在讨论其公司的招聘潜力时依赖于这一错误的更高数字。

申请人未就任一版本的人员配置预测引用支持性信息，也未证明该人员配置水平会产生 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890 中所设想的“重大积极经济影响”。

商业计划还主张，拟议事业将“解决……合格且有经验的IT专业人员短缺问题”，但未解释其将如何做到。商业计划表明该公司将“高度依赖技术熟练人员”，但未显示任何培训IT领域新员工的基础设施，也未解释拟议事业将如何以其他方式为劳动力供应增加新员工。

商业计划包含一张图表，其措辞暗示该公司已经配备人员并正在积极经营。该图表称：“我们的团队经过培训、专业化和认证”，以及“我们是全球主要安全厂商的合作伙伴”。在商业计划的其他部分，其称该公司已经“拥有……最先进的服务和设备”。但记录并未显示该公司已超越概念阶段。

申请人主张，审理主任未充分考虑“行业报告和文章，这些材料证明了上诉人拟议事业的国家重要性”。记录中的报告和文章讨论了IT行业、申请人打算设立企业的地区的经济状况以及移民企业家，但这些材料并未具体描述申请人的拟议事业或其潜在影响。相反，这些材料仅相当于关于一般主题的背景信息。

然而，申请人必须证明具体拟议事业的国家重要性；申请人仅证明某一特定主题、职业或领域的整体重要性是不够的。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及哪些内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。整个领域或行业的重要性并不能证明该领域或行业内某一公司的国家重要性。

上诉中在“拟议事业的国家重要性”标题下的大部分讨论涉及申请人的背景和经验。然而，这些因素更与

Dhanasar第二项要件相关，该要件涉及个人是否处于有利地位以推进拟议事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业的国家重要性。对Dhanasar其余要件的详细讨论不会改变本上诉的结果。因此，我们对第二项和第三项要件保留论证。2

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。